

การพัฒนาองค์กรผ่านการมีส่วนร่วม :
แนวคิดการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาศาลยุติธรรม (ตอนที่ ๑)*
Organizational Development through Participation:
The Establishment of the Advisory Council of
the Court of Justice (Part I)

พงษ์ศักดิ์ ตระกูลศิลป์**

รองประธานแผนกคดียาเสพติดในศาลอุทธรณ์

Pongsak Tragoolsilpa

Vice-President of the Narcotics Case Division of the Court of Appeal

กานต์ธิดา ตระกูลศิลป์***

ผู้ช่วยผู้พิพากษา (รุ่นที่ ๗๕)

Kanthida Tragoolsilpa

Judge-Trainee (Class 75)

วันที่รับบทความ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕; วันที่ตอบรับบทความ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

* บทความนี้ปรับปรุงจากบทความทางวิชาการที่เป็นส่วนหนึ่งในการอบรมหลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง” รุ่นที่ ๒๖ ของผู้เขียนที่ ๑ บทความตีพิมพ์เป็น ๒ ตอน ในดุษฎีพาด เล่มที่ ๒ ปีที่ ๖๙ พ.ศ. - ส.ศ. ๒๕๖๕ และเล่มที่ ๓ ปีที่ ๖๙ ก.ย. - ธ.ค. ๒๕๖๕ โดยเนื้อหาต่อเนื่องกันไป การอ้างอิงในเชิงอรรถจึงเรียงลำดับเป็นบทความเดียวกัน.

** น.บ. (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น.บ.ท., “ผู้เขียนที่ ๑” ในบทความนี้.

***น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น.บ.ท., LL.M. (European business law) (très bien) Aix-Marseille Université., LL.M. (Taxation Law and Business Law and Compliance) (bien) CY Cergy Paris Université, “ผู้เขียนที่ ๒” ในบทความนี้.

บทคัดย่อ

แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมจัดทำขึ้นภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) และประกาศใช้ในปี ๒๕๖๑ ซึ่งให้เห็นถึงทิศทางการปฏิรูปงานด้านกระบวนการยุติธรรมของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังยกระดับกระบวนการยุติธรรมในทุกมิติ ตั้งแต่ชั้นตำรวจ ซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการจวบจนปลายทางของกระบวนการคือศาลยุติธรรม แผนการปฏิรูปครั้งนี้จึงมิใช่เพียงการปฏิรูปด้านโครงสร้างหรือกระบวนการทำงาน แต่ได้ให้ความสำคัญต่อการยกระดับศักยภาพของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร ให้เพิ่มการมีส่วนร่วมและการประสานความร่วมมือเพื่อให้สามารถก้าวทันบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สิ่งที่น่าสนใจศึกษาคือ เราจะทำอย่างไรให้เจตนารมณ์ข้อนี้เกิดสัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม บทความนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวทางการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยการมีส่วนร่วมของบุคลากร (Participatory Governance) โดยหยิบยกกรณีศึกษาของการพัฒนาองค์กรศาลยุติธรรมผ่านการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาศาลยุติธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างหนึ่งของวิธีการที่เป็นรูปธรรมในการสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร และเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการขับเคลื่อนองค์กรด้วยการระดมความคิดเห็นของบุคลากรจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยพัฒนาองค์กรได้อย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ : การพัฒนาองค์กรผ่านการมีส่วนร่วม, สภาที่ปรึกษา, ศาลยุติธรรม

Abstract

Since the Judicial Procedures Reform Plan of 2018, under 20 years National Strategy (B.E. 2561 - 2580), has been promulgated, it spotlights significant changes on recent judicial work reform. With the goal of the plan to develop judicial system in every dimension, this reform is consequently not only structural transformation but also goes further in increasing the

capabilities of all judicial institutions playing main roles in driving judicial procedure. To achieve this, the plan takes a priority over cultural transformation in judicial institutions by encouraging employee involvement and collaborative environment in the workplace so as to make the institutions effectively responsive to social changes. Thus, an interesting issue is how we can do to implement this ideal goal into concrete outcomes. This article aims to illustrate the way to strengthen judicial institution competency by means of participatory governance. In doing so, the authors choose a case study of the establishment of the Advisory Council of the Court of Justice as a presumption to show one of concrete ways to generate employee participation in the organization and to reflect that participatory governance is one of major factors to make big changes for the organization significantly.

Keywords : organizational development through participation, advisory council, the court of justice

บทนำ

ความคาดหวังของสังคมต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในยุค Thailand 4.0 ว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสม ทันต่อเหตุการณ์ และบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคดิจิทัลอย่างรวดเร็ว ถือเป็นความท้าทายครั้งใหญ่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ผลักดันให้หน่วยงานของรัฐรวมถึงหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องทบทวนบทบาทและการทำงานของตนเอง ด้วยตระหนักว่ารูปแบบการทำงาน การแก้ไขปัญหาแบบเดิม ตลอดจนขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานอาจไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม การจะเปลี่ยนแปลงและยกระดับศักยภาพของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเป็นฐานของการทำงานให้ทันสมัยและสอดคล้องกับเหตุการณ์ในปัจจุบัน การปรับเปลี่ยน

ดุลพินิจ

กระบวนการทำงานและพัฒนาความคิดค้นนวัตกรรมใหม่ที่เอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายและมากขึ้น รวมถึงการพัฒนาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้มีความรู้ความสามารถพร้อมและมีกระบวนทัศน์ (mindsets) ที่ทันสมัยพร้อมต่อการขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวทันต่อบริบทของสังคมโลกาภิวัตน์ที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การพัฒนาทั้งสามส่วนนี้จำเป็นต้องทำไปในเวลาเดียวกัน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด

สำหรับศาลยุติธรรมซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการและเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีความสำคัญที่สุดในกระบวนการยุติธรรม ถูกคาดหวังจากสังคมเป็นอย่างมากตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทั้งประเด็นการพิจารณามีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีการชุมนุมอันมีสาเหตุจากความคิดเห็นแตกต่างในทางการเมือง การเพิ่มประสิทธิภาพโดยนำเทคโนโลยีสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการพิจารณาพิพากษา ที่เรียกว่าศาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Court) ซึ่งยังมีข้อจำกัดในด้านความพร้อมของเครื่องมือที่มีคุณภาพและความรู้ในเทคโนโลยีของบุคลากรของศาล ตลอดจนการดำเนินการให้ประชาชนรับทราบและเข้าถึงระบบการพิจารณาพิพากษาดังกล่าวอย่างสะดวกและแพร่หลาย รวมถึงการเตรียมการรับมือกับคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำธุรกรรมสกุลเงินดิจิทัล (cryptocurrency) เช่น การซื้อขาย bitcoin หรือ Ethereum เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ศาลยุติธรรมต้องสร้างนวัตกรรมในการจัดการให้บรรลุผลตามภารกิจ อันจำต้องอาศัยหลักการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์กร เช่น ผู้พิพากษาซึ่งเป็นบุคลากรสำคัญของศาลยุติธรรม เพื่อนำมาบูรณาการเป็นนวัตกรรมดังกล่าว แต่จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้พิพากษาไม่ค่อยได้เข้ามามีส่วนร่วมคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายของศาลยุติธรรมเท่าใดนัก เช่น การออกข้อกำหนด ข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการขับเคลื่อนองค์กร มักเกิดจากคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งเพียงกลุ่มหนึ่งที่อาจไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกับความคิดเห็นของผู้พิพากษาส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะภารกิจของผู้พิพากษาที่มุ่งเน้นการพิจารณาพิพากษารรคดีที่มีจำนวนมากมาย ประกอบกับโครงสร้างและวัฒนธรรมภายในองค์กรศาลยุติธรรมมีข้อจำกัดในการเปิดช่องทางให้ผู้พิพากษาแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างเป็นระบบ ทั้งอาจเกิดจากตัวผู้พิพากษาที่ขาดแรงจูงใจ

ในการริเริ่มเสนอความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ ดังนั้น การสร้างช่องทางให้มีการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรภายในศาลยุติธรรมอย่างเข้มแข็งและเป็นระบบ จะเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของศาลยุติธรรมในการรับมือกับสภาพปัญหาในปัจจุบันและในอนาคตดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรที่จะเอื้อต่อการประสานความคิดเห็น ทั้งก่อให้เกิดหลักประกันว่าประชาชนจะเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเป็นธรรมยิ่งขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ บทความนี้จึงนำเสนอแนวคิดการพัฒนางค์กรผ่านการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร โดยหยิบยกกรณีศึกษาของการพัฒนางค์กรศาลยุติธรรมผ่านการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาศาลยุติธรรม เพื่อเป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่สะท้อนให้เห็นว่าการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรจะช่วยให้การขับเคลื่อนและยกระดับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้แบ่งการนำเสนอเป็น ๓ ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงทิศทางการปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยและทฤษฎีการพัฒนางค์กรผ่านการมีส่วนร่วมในภาพรวม ส่วนที่สองนำเสนอหลักการและแนวคิดการพัฒนางค์กรผ่านการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา โดยหยิบยกตัวอย่างของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบกับการศึกษาเทียบเคียงบริบทของศาลยุติธรรมในต่างประเทศ เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา และส่วนที่สามนำเสนอหลักการ แนวคิด และรูปแบบการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาศาลยุติธรรม ตลอดจนอุปสรรคปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและแนวทางการพัฒนา และปิดท้ายด้วยข้อเสนอแนะของผู้เขียนอันเป็นบทสรุปของบทความ

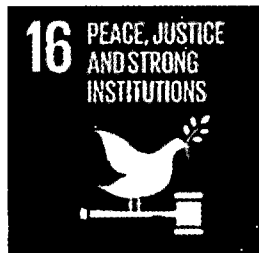
๑. ทิศทางการพัฒนาและปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทย

ทิศทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของไทยตามกรอบของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)^(๑) ให้ความสำคัญกับเรื่องการมีกระบวนการ

(๑) สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๓). รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี ๒๕๖๓. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://nscr.nesdc.go.th/nescdc_uat/wp-content/uploads/2021/06/NS_2563-for-Web-final.pdf (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, ๒ มกราคม).

ดุลพາห

ยุติธรรมที่เข้มแข็ง เป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้^(๒) ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ระบบงานยุติธรรมของไทยได้ยกระดับเทียบเท่ามาตรฐานสากลของ ‘เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ’ (United Nation Sustainable Development Goals (SDGs)^(๓)) ที่ตั้งเป้าหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานในกระบวนการยุติธรรมให้ทุกประเทศซึ่งเป็นภาคีสมาชิกส่งเสริมให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกกระดับ ทั้งสร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบต่อครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีตัวแทนที่ดีในทุกระดับของการตัดสินใจ



‘Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels by targets to develop effective, accountable and transparent institutions at all levels and ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels.’

Envision disability 2030 Sustainable development goals: Target No. 16

^(๒) สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๒). *แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๒ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม*. หน้า ๖๔๕ - ๖๔๗.

^(๓) United Nations Department of Economic and Social Affairs Disability (UN DESA). (2559). *Envision2030 Goal 16: Peace, Justice and Strong Institutions*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <https://www.un.org/development/desa/disabilities/envision2030-goal16.html> (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, ๒ มกราคม).

จากกรอบของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี นำมาสู่การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมฉบับปี ๒๕๖๑^(๔) กำหนดประเด็นการปฏิรูปไว้ ๑๐ ประเด็น ในส่วนของประเด็นการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมโดยตรง อันเป็นหัวใจหลักของบทความนี้ ผู้เขียนเห็นว่าปรากฏอยู่ในประเด็นการปฏิรูปที่ ๙ เรื่อง ‘การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเพื่อมุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว’ ซึ่งในประเด็นการปฏิรูปที่ ๙ นี้กำหนดเป้าหมายให้หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ๑๓ แห่ง ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น จัดให้มีกลไกหรือกิจกรรมเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเนื่อง และมีการประสานความร่วมมือ โดยมุ่งเน้นให้ส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานในลักษณะการประสานความร่วมมือ เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมและเป็นหลักประกันในการอำนวยความสะดวกได้อย่างเหมาะสม แผนการปฏิรูปดังกล่าวนี้กำหนดกรอบระยะเวลาที่มุ่งหวังจะเห็นผลสัมฤทธิ์ภายในปี ๒๕๖๕ นอกจากนี้ ในปี ๒๕๖๓ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ออกคู่มือแนวทางการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕^(๕) ภายใต้กรอบของแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาในสาระสำคัญของคู่มือดังกล่าว จะเห็นว่าแนวทางการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐในช่วงระยะปีที่ผ่านมามุ่งเน้นให้บุคลากรได้เรียนรู้และพัฒนาตนเอง (self-improvement) ซึ่งมีใช่แค่การพัฒนาความรู้ความสามารถตามสายงาน แต่เป็นการพัฒนาระบบความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และปรับกระบวนการทัศน์ให้ทันสมัย รวมถึงการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของตนในการขับเคลื่อนองค์กรมากขึ้นกว่าในยุคก่อนที่ทิศทางและนโยบายของหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น แนวทางการพัฒนาบุคลากรในยุค

^(๔) สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๑). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม*. (หน้า ๑๓๑ - ๑๔๐).

^(๕) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (๒๕๖๓). *คู่มือแนวทางการพัฒนาบุคลากรของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕*.

ดูภาพ

Thailand 4.0 ตามแนวทางของ ก.พ.ร. จึงให้ความสำคัญกับการสร้างและพัฒนาระบบความคิดของบุคลากรซึ่งเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรมากกว่าการเพิ่มหาผู้นำองค์กรที่ทรงประสิทธิภาพแต่เพียงอย่างเดียว

สำหรับศาลยุติธรรม ทิศทางการพัฒนาองค์กรศาลยุติธรรมปรากฏชัดจากนโยบายประธานศาลฎีกา (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔) ของอดีตประธานศาลฎีกา นางเมทินี ชโลธร^(๖) และนโยบายประธานศาลฎีกาคนปัจจุบัน นางสาวปิยกุล บุญเพิ่ม (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕)^(๗) ที่จะสนับสนุนให้บุคลากรของศาลยุติธรรมเกิดการรับรู้และมีส่วนร่วม โดยการสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งอย่างเป็นระบบสำหรับบุคลากรภายในเพื่อประสานความร่วมมือและเพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพทั้งของบุคลากรและองค์กรศาลยุติธรรม นโยบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาองค์กรศาลยุติธรรมในช่วงปีที่ผ่านมา ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรและวิธีการทำงาน โดยเน้นให้เพิ่มการทำงานร่วมกันของผู้พิพากษาและส่วนราชการของศาลยุติธรรม

กล่าวโดยสรุป ด้วยเป้าหมายการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งในระดับสากลและในระดับประเทศดังที่กล่าวมาในข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการพัฒนาการบริหารราชการยุคใหม่ของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่เน้นการสร้างความรู้ การเข้าถึง (Accessibility) การทำงานร่วมกันและการติดต่อสื่อสารกันของทุกภาคส่วน (Dialogue) ทั้งในแนวระนาบ คือสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ให้มีบทบาทร่วมทำงานกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นการพัฒนาจากภายนอกภาครัฐ (Outside-in Approach) และในแนวตั้ง คือการทำงานร่วมกันของคนในองค์กรและในระหว่างหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเชื่อมโยงการทำงานและสร้างเอกภาพของการบริหารราชการอันเป็นการพัฒนาจากภายในภาครัฐ (Inside-out Approach) จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการจากนี้อีก ๒๐ ปีข้างหน้า จะเป็นยุคสมัยของ ‘การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม’ (Collaborative Governance) ซึ่งคำว่า

^(๖) สำนักประธานศาลฎีกา. (๒๕๖๓). *นโยบายประธานศาลฎีกา (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔)*.

^(๗) สำนักประธานศาลฎีกา. (๒๕๖๔). *นโยบายประธานศาลฎีกา (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕)*.

‘การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม’ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงการบริหารราชการตามหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่นำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยมีการจัดระบบงานหรือวิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ เพื่อนำไปสู่ระบบราชการที่มีความสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล เทียบธรรม และมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ^(๔)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเป้าประสงค์ของแผนการปฏิรูปหน่วยงานในกระบวนยุติธรรมมุ่งหวังจะเห็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานในกระบวนยุติธรรมที่บุคลากรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานและขับเคลื่อนองค์กรร่วมกับผู้บริหารในลักษณะการประสานความร่วมมือกันทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานอย่างเต็มรูปแบบ แต่ด้วยวัฒนธรรมการทำงานดั้งเดิมของหน่วยงานภาครัฐการที่มีช่องว่างระหว่างผู้บริหารและบุคลากรค่อนข้างมากแตกต่างจากระบบการทำงานของหน่วยงานภาคเอกชน ตลอดจนระบบโครงสร้างและการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นไปในลักษณะการสื่อสารจากบนลงล่าง (Top-down communication) ปฏิเสธไม่ได้ว่าที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐไม่ได้จัดให้มีช่องทางหรือกลไกที่ส่งเสริมให้บุคลากรภายในหน่วยงานได้เข้ามาสื่อสารพูดคุย หรือมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายของหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก ทั้งจากการสืบค้นของผู้เขียน พบว่านับแต่แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนยุติธรรม ตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ได้ประกาศใช้ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานในกระบวนยุติธรรมใดที่จัดให้มีกิจกรรมหรือช่องทางที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นเพื่อเป็นการผลักดันให้เจตนาธรรมที่จะพลิกโฉมหน่วยงานกระบวนยุติธรรมให้เป็นหน่วยงานที่ทันสมัย มีบรรยากาศของการทำงานร่วมกัน (Collaborative working environment)

^(๔) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (๒๕๖๑). การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw?fbclid=IwAR09cLoAHnlvXBZUy7vOHNawwUF17I5oLdh8XSQ_3vTUOgB3NWjv5JsdY14 (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, มกราคม ๔).

คุณภาพ

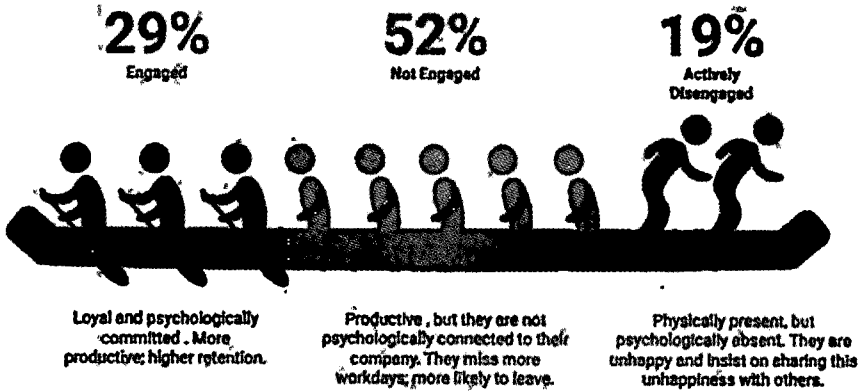
เกิดเป็นผลลัพท์ในระยะอันสั้น จึงจำต้องอาศัยการสร้างกลยุทธ์หรือกิจกรรมที่จะผลักดันให้บุคลากรภายในหน่วยงานได้เข้ามามีส่วนร่วมได้เร็วขึ้น

๑.๑ การมีส่วนร่วมของบุคลากรจะช่วยพัฒนาองค์กรได้อย่างไร

การพัฒนาองค์กรในยุค Thailand 4.0 นอกเหนือจากการพัฒนาระบบโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการทำงานให้ทันสมัย มีเทคโนโลยีรองรับแล้วนั้น อีกปัจจัยหนึ่งที่ดีกว่ามีผลต่อการพัฒนาของหน่วยงานมากที่สุด ซึ่งหากผู้บริหารมุ่งหวังให้องค์กรพัฒนาอย่างรวดเร็วย่อมต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ นั่นคือการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดี ซึ่งค่านิยมของคำว่า ‘วัฒนธรรมองค์กรที่ดี’ ย่อมถูกตีความแตกต่างกันตามแต่ยุคสมัยและบริบทของสังคมในขณะนั้น ในอดีตการมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดีอาจหมายถึงองค์กรที่มีระบบการบริหารจัดการของผู้บริหารระดับสูงที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยมีบุคลากรเป็นผู้ปฏิบัติตามแนวนโยบายของผู้บริหารอย่างแข็งขัน หรือที่เรียกว่า ระบบ Top-down management แต่ในปัจจุบันค่านิยมดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงไป ด้วยค่านิยมของวัฒนธรรมองค์กรที่ดีในปัจจุบันให้คุณค่ากับการมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมสร้างของบุคลากร โดยให้บุคลากรเป็นแกนหลักในออกแบบนโยบายขององค์กรและสื่อสารความคิดเหล่านั้นไปยังผู้บริหารระดับสูงเพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนองค์กรต่อไป ระบบในลักษณะนี้ เรียกว่า Bottom-up management^(๙) ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในปัจจุบันปัจจัยด้านบุคลากร (Human Resources) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการกำหนดทิศทางและอนาคตขององค์กร และหากผู้บริหารมุ่งหวังที่จะยกระดับองค์กรสิ่งแรกที่ต้องทำคือการพัฒนาคนให้มีประสิทธิภาพ

เพื่อเป็นการตอบคำถามที่ว่า การมีส่วนร่วมของบุคลากรจะช่วยในการพัฒนาองค์กรได้อย่างไรให้ชัดเจนขึ้น ผู้เขียนขอหยิบยกหลักการ ‘The Employee Engagement model’ มาเป็นตัวอย่างเพื่ออธิบายให้เห็นภาพอย่างง่าย ๆ ว่า ความรู้สึกมีส่วนร่วมของบุคลากรจะก่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนองค์กรได้อย่างไร

^(๙) สารสิน ศิริภาพร. (๒๕๖๑). *กระบวนการทัศน์ใหม่ในการปฏิรูประบบราชการเพื่อก้าวไปสู่อุตสาหกรรมไทยแลนด์ ๔.๐*.



**Same boat, different engagement.
Some drive it, some jump off it.**

Source Questionpro.com.

จากภาพข้างต้น เป็นการเปรียบเทียบให้เห็นถึงความรู้สึกผูกพันของบุคลากรต่อองค์กร (the Employee Engagement) โดยใช้เรือเป็นสัญลักษณ์แทนองค์กร เรือลำหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยผู้โดยสารมากมาย ผู้โดยสารหลายคนอาจยอมทุ่มเทแรงกายเพื่อช่วยพายเรือให้ไปถึงที่หมายเร็วที่สุด ในขณะที่ผู้โดยสารส่วนใหญ่อาจเพียงนั่งเฉยดูเรือเคลื่อนไปเรื่อย ๆ และในขณะที่เดียวกัน ผู้โดยสารบางคนกลับเลือกที่จะพยายามกระโดดหนีออกจากเรือไป เรือลำนี้ก็เปรียบเหมือนองค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรหลากหลายรูปแบบ ในที่นี้เราสามารถแบ่งกลุ่มของบุคลากรออกได้เป็น ๓ แบบ ดังนี้^(๑)

(๑) กลุ่ม engaged หมายถึง กลุ่มคน ๒๙ % ซึ่งเป็นคนพายเรือ เราเรียกบุคลากรกลุ่มนี้ว่า 'key contributor' บุคลากรกลุ่มนี้เป็นผู้มีความผูกพันอย่างมากกับองค์กร พวกเขาจะเตรียมพร้อมเสมอสำหรับการทำงานเพื่อเพิ่มมูลค่าและพัฒนาองค์กร

(๒) กลุ่ม not engaged หมายถึง กลุ่มคน ๕๒ % ซึ่งเป็นผู้โดยสาร บุคลากรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนที่มีความสามารถ และสามารถทำงานในส่วนของตนได้ในระดับดีตามสมควร แต่ด้วยความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรที่ไม่มากนัก จึงทำให้พวกเขาเหล่านั้นอาจไม่ได้สนใจต่อ

^(๑) The Flow@Work. (2021). the Employee Engagement. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <https://www.mindsetmanage.com/engagement/engage-flow-us> (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, มกราคม ๑๐).

ดูภาพ

ความเป็นไปหรือความก้าวหน้าขององค์กรจนนำไปสู่การเพิกเฉยในที่สุด

(๓) กลุ่ม **actively disengaged** หมายถึง กลุ่มคน ๑๙ % ซึ่งพยายามกระโดดหนีจากเรือ บุคลากรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนที่รู้สึกไม่ค่อยพึงพอใจในองค์กรจึงเริ่มจากการเพิกเฉยต่อความเป็นอยู่ขององค์กรไปจนถึงการสร้างพฤติกรรมที่ไม่ดีซึ่งเป็นการถ่วงความก้าวหน้าขององค์กร

จากทฤษฎีข้างต้นนำไปสู่คำถามที่ว่าทำไมบุคลากรในองค์กรเดียวกันถึงเกิดความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรไม่เท่ากัน คำตอบก็คือเพราะระบบและบรรยากาศของการทำงานเอื้อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรที่ไม่เท่ากัน บุคลากรบางกลุ่มอาจได้รับโอกาสให้เข้ามาสัมผัสกับการบริหารองค์กรอย่างใกล้ชิด โดยเป็นผู้คิดและกำหนดนโยบาย รวมถึงมีส่วนแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายขององค์กร อาทิ กลุ่มผู้บริหาร หรือกลุ่มระดับหัวหน้างาน ซึ่งหากอุปมากับภาพเรือข้างต้น ย่อมหมายถึงกลุ่มคนที่ได้รับโอกาสให้จับไม้พายเรือเพื่อกำหนดทิศทางว่าเรือควรมุ่งไปทิศทางใด แต่ในขณะที่บุคลากรส่วนใหญ่ในองค์กรซึ่งเป็นบุคลากรระดับปฏิบัติงานนั้น ตลอดชีวิตการทำงานของพวกเขาอาจไม่เคยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กร จึงรู้สึกว่าเรื่องขององค์กรเป็นเรื่องไกลตัวและนั่นอาจเป็นสาเหตุของความนิ่งเฉย การที่พวกเขานิ่งเฉยดูเรือเคลื่อนไป อาจไม่ใช่เพราะพวกเขาต้องการที่จะทำเช่นนั้น แต่อาจเป็นเพราะไม่เคยมีไม้พายเรือเพียงพอให้พวกเขาได้เข้ามาช่วยพาย คำตอบนี้สามารถสะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมการทำงานที่บุคลากรทุกระดับได้เข้ามาร่วมกันคิดเพื่อองค์กรจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ส่งผลโดยตรงต่อความรู้สึกผูกพันของบุคลากร เมื่อบุคลากรเกิดความรู้สึกผูกพันกับองค์กรมากขึ้นเท่าใดก็จะเป็นแรงผลักดันให้พวกเขากระตือรือร้นที่จะทำงานและคิดหาแนวทางที่จะช่วยผู้บริหารเพื่อให้องค์กรที่พวกเขาผูกพันและห่วงแค้นเกิดการพัฒนาก้าวหน้าไม่หยุดยั้ง^(๑๑) ดังนั้น หากเราสามารถผลักดันให้บุคลากรส่วนใหญ่ในองค์กรมาช่วยกันพายเรือได้มากขึ้น เรื่อยอมเดินทางได้ไกลและถึงที่หมายเร็วขึ้น

^(๑๑) Wendy Hirsch. (2016, July 17). *Real participation leads to real benefits*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <https://wendyhirsch.com/blog/employee-participation-concepts?fbclid=IwAR1bVBBdyj34n4TzuNpgsqTitowRYLI7MCmvE2t3sHSbM9uIe57bokGIebE> (วันที่สืบค้นข้อมูล: ๒๕๖๕, มกราคม ๘).

เปรียบเทียบองค์กร หากผู้บริหารสามารถจูงใจให้บุคลากรหันกลับมาช่วยกันริเริ่มความคิดใหม่ ๆ ในการทำงานเพื่อองค์กรได้มากขึ้น แม้เพียง ๑ % ที่เพิ่มขึ้นก็มากพอที่จะทำให้องค์กรก้าวไปได้ไกลขึ้นแล้ว

๑.๒ ทิศทางของวัฒนธรรมองค์กรในปัจจุบัน

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่ารูปแบบโครงสร้างและการทำงานในองค์กรมีลักษณะหลายอย่างที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับทิศทางของวัฒนธรรมองค์กร ประจำปี ๒๕๖๕ ได้จัดขึ้นโดยสถาบันวิจัย O.C. Tanner^(๑๒) มีทั้งสิ้น ๕ ประการ แต่ในที่นี้จะขอหยิบยกเพียง ๓ ประการหลัก ดังนี้

(๑) รูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไป ด้วยสถานการณ์ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ๒๐๑๙ ส่งผลให้รูปแบบและวิธีการทำงานขององค์กรไม่ว่าเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดดภายในระยะเวลา ๑ ปี ดังนั้นทุกองค์กรต้องเรียนรู้ระบบการทำงานแบบใหม่ซึ่งคือการทำงานทางไกล (Remote Work) เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาการหยุดชะงักของงานเนื่องจากการระบาดของโรคเหมือนช่วงที่ผ่านมาให้การทำงานยังสามารถเดินหน้าต่อไปได้ท่ามกลางวิกฤตโรคระบาด

(๒) การอยู่ร่วมกันในองค์กรของบุคลากรหลาย generation ซึ่งมีความหลากหลายทั้งความคิด ทักษะ และช่วงวัย ทั้งการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของบุคลากรซึ่งเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ (generation Z) ที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนองค์กรร่วมกับบุคลากรผู้อาวุโสกว่า

(๓) การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล (Digital Transformation) ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบการมีนวัตกรรมใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา การเตรียมพร้อมสำหรับการใช้งานเครื่องมือใหม่ ๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น

^(๑๒) O.C. Tanner. (2021, Oct 27). 5 culture trends for 2022. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : https://www.octanner.com/insights/articles/2021/10/27/_5_culture_trends_for_2022.html (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, มกราคม ๗).

ดุลพินิจ

จากทิศทางวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าวข้างต้น ซึ่งให้เห็นว่าภายในระยะเวลาไม่กี่ปีข้างหน้า รูปแบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจะเปลี่ยนแปลงไป โดยให้คุณค่าและความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรทุกระดับ ทุกช่วงวัย และความสามารถของบุคลากรในการเข้าถึงและใช้งานเทคโนโลยี ความเปลี่ยนแปลงซึ่งถือเป็นข้อท้าทายเหล่านี้ หากองค์กรต้องการพัฒนาเพื่อให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงนั้น ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือกันของทุกคนในองค์กร บุคลากรในองค์กรซึ่งมีความหลากหลาย ทั้งความคิดและช่วงวัยจะมีความสามารถและความถนัดที่ถือเป็นจุดแข็งแตกต่างกัน ซึ่งนั่นจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร บุคลากรซึ่งเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่จะมีความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยี ตลอดจนมีกระบวนการทัศนคติที่ทันสมัย พวกเขาเหล่านั้นย่อมเป็นกำลังสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพด้านเทคโนโลยีให้กับองค์กรและในการปรับเปลี่ยนนวัตกรรม วิธีการทำงานขององค์กรให้เข้ายุคสมัย อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดทิศทางและนโยบายระดับมหภาคขององค์กร รวมถึงการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรยังต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้บริหารหรือบุคลากรที่มีความอาวุโส ซึ่งมากด้วยความเชี่ยวชาญในการทำงานและประสบการณ์ในการรับมือต่อปัญหา ดังนั้น วิธีการพัฒนาองค์กรในยุคปัจจุบันที่ดีที่สุดคือการเปิดช่องทางให้บุคลากรซึ่งเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่และกลุ่มผู้มีอาวุโสได้แลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นกันเพื่อช่วยกันหาหนโยบายที่ดีที่สุดให้กับองค์กร

๑.๓ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร

บทความในส่วนนี้เป็นการปูพื้นฐานทฤษฎีการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการบริหารจัดการองค์กร เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจว่าการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจะสามารถทำได้ด้วยวิธีการใดได้บ้าง สำหรับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากร เราต้องเริ่มต้นจากการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรและเงื่อนไขการมีส่วนร่วม โดยให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกันกับองค์กร หรือที่เรียกว่า Employee engagement ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วม (Participation Spectrum) ในที่นี้ใช้ตัวแบบของสมาคมการมี

ส่วนร่วมสากล (International Association for Public Participation - IAP2)^(๑๓) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของ ๕ ระดับ คือ

(๑) **ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform)** เป็นระดับการมีส่วนร่วมในขั้นต้นของบุคลากร กล่าวคือ การที่ผู้บริหารให้ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและเหมาะสมแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทุกคน เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรถึงปัญหาทางเลือก โอกาส และวิธีการแก้ไขปัญหานั้น แม้ว่าการมีส่วนร่วมด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารจะเป็นการสื่อสารเพียงทางเดียวจากผู้บริหารสู่บุคลากร หรือที่เรียกว่า One-Way Communication แต่การให้ข้อมูลข่าวสารแก่บุคลากรถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งเมื่อบุคลากรได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสม โปร่งใส และอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง (fact-based) บุคลากรจะสามารถใช้สิทธิของตน (Vote) และสามารถแสดงมุมมองของตนต่อการขับเคลื่อนองค์กรได้ ซึ่งจุดนี้จะเป็นการจุดประกายให้บุคลากรเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมกับผู้บริหารในการทำงานเพื่อองค์กรได้

(๒) **ระดับการปรึกษาหารือ (To Consult)** การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรได้ก้าวเข้ามาสู่กระบวนการปรึกษาหารือกับผู้บริหาร ได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารและปัญหาขององค์กรในเชิงลึก เพื่อนำไปสู่การร่วมกันแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหากับผู้บริหาร ซึ่งกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหารและบุคลากรนั้น บุคลากรจะมีโอกาสแสดงทัศนะว่าพวกเขาเห็นด้วยหรือไม่กับนโยบายเหล่านั้นของผู้บริหาร และความคิดเห็นของบุคลากรจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนผ่านจากการให้ข้อมูลในลักษณะ Top-down communication ซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียวไปสู่ขั้นตอนการร่วมปรึกษาหารือกันอันเป็นการสื่อสารสองทาง (dialogues)

(๓) **ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง (To Involve)** ระดับการมีส่วนร่วมในขั้นที่สาม คือ การให้บุคลากรเข้ามาทำงานโดยตรงกับผู้บริหารตลอดกระบวนการตั้งแต่ขั้นเริ่ม

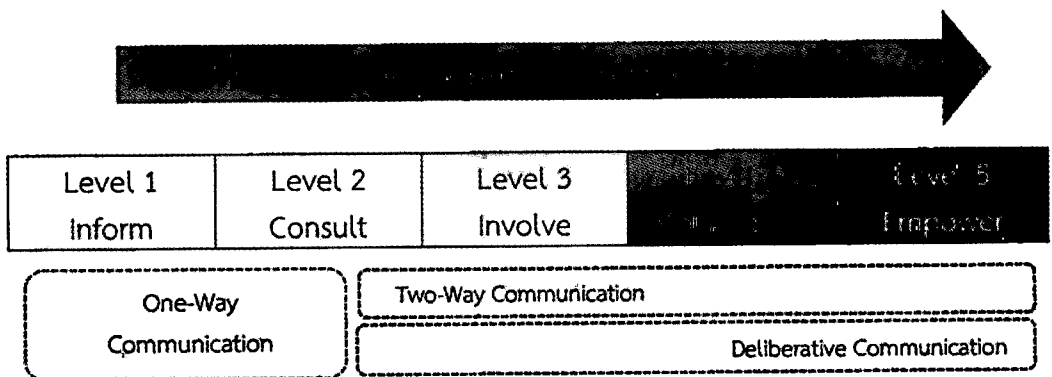
^(๑๓) Organizing Engagement. (2020). *Spectrum of Public Participation*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <https://organizingengagement.org/models/spectrum-of-public-participation/> (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, มกราคม ๕).

ดูสภาพ

กำหนดนโยบายตลอดจนชั้นการแก้ไขปัญหาและการประเมินผลภายหลังการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ บุคลากรจะได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มตัวในฐานะเป็นฝ่ายสนับสนุนผู้บริหารในกระบวนการวิเคราะห์และตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางและนโยบายขององค์กร (Brainstorming) อันเป็นระบบการสื่อสารสองทางอย่างแท้จริง

(๔) **ระดับความร่วมมือ (To Collaborate)** ระดับการมีส่วนร่วมด้วยการอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและบุคลากร มีระดับความเข้มข้นมากกว่าการสื่อสารสองฝ่าย เนื่องจากเป็นการสื่อสารกันอย่างผู้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งในกระบวนการตัดสินใจผู้บริหารและบุคลากรจะมีฐานะที่เท่ากันในการแสดงออกซึ่งมุมมองและอำนาจในการตัดสินใจ (balance of power)

(๕) **ระดับเสริมอำนาจ (To Empower)** ระดับการมีส่วนร่วมในขั้นสูงสุด อาจเรียกได้ว่าเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับบุคลากร โดยให้บุคลากรมีบทบาทหลักเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Employee-based decision) ซึ่งระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคลากรที่ค่อนข้างเข้มข้นเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ในทางปฏิบัติอาจสามารถทำได้ในกระบวนการคิดและตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรโดยตรงหรือในเรื่องที่บุคลากรเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)



Source: IAP2 Public participation

จากทฤษฎีระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรข้างต้น แสดงให้เห็นว่ายิ่งองค์กรสามารถสร้างระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรได้มากขึ้นเท่าใด ย่อมสามารถสร้างความรู้สึกผูกพันของบุคลากรต่อองค์กรได้มากขึ้นเท่านั้นและนั่นคือสิ่งที่ติดต่อการเติบโตขององค์กรต่อไปอย่างไรก็ตาม การประเมินว่าบุคลากรควรเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรในระดับไหนจึงดีที่สุดย่อมไม่มีคำตอบที่ตายตัวแน่นอน เนื่องจากความเหมาะสมของระดับการมีส่วนร่วมต้องขึ้นอยู่กับโครงสร้าง ขนาด และรูปแบบการทำงานขององค์กรเหล่านั้นด้วย การสร้างระดับการมีส่วนร่วมในขั้นที่ ๔ **ระดับความร่วมมือ** อาจเหมาะสมกับการบริหารองค์กรที่มีขนาดเล็กถึงปานกลางที่ผู้บริหารมุ่งหวังจะมีปฏิสัมพันธ์ในการทำงานกับบุคลากรอย่างใกล้ชิด แต่ระดับการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อาจยังเกิดขึ้นได้ยากสำหรับองค์กรขนาดใหญ่ซึ่งโครงสร้างขององค์กรยังคงแบ่งบทบาทการทำงานระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม สำหรับศาลยุติธรรมในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าด้วยวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรตลอดจนรูปแบบโครงสร้าง ระดับการมีส่วนร่วมของผู้พิพากษาและบุคลากรส่วนใหญ่ในศาลยุติธรรมอยู่เพียงในระดับของการได้รับข้อมูลข่าวสาร โดยมีผู้พิพากษาหรือบุคลากรของศาลยุติธรรมเพียงกลุ่มเล็กเท่านั้นที่ได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับอื่นที่สูงขึ้น เช่น ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ของศาลยุติธรรม หรือผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นคณะทำงานในชุดต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น หากศาลยุติธรรมมุ่งหวังที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้พิพากษาคณะอื่นที่ปัจจุบันอาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรอย่างเต็มตัวย่อมต้องสร้างช่องทางที่จะช่วยเพิ่มระดับการมีเข้ามามีส่วนร่วมของพวกเขาให้มากขึ้น อย่างน้อยที่สุด คือการสร้างช่องทางให้ผู้พิพากษาได้มีเข้ามามีส่วนร่วมทำงานให้กับองค์กรในระดับที่ ๓ ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ผู้พิพากษามีส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการทำงานกับผู้บริหารของศาลยุติธรรมตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายตลอดจนการหาแนวทางแก้ไขปัญหาและการประเมินผลภายหลังการขับเคลื่อนนโยบาย

๒. การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา

ในบทความข้างต้น ผู้เขียนได้กล่าวถึงทิศทางการบริหารราชการยุคใหม่ของไทย ที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้ การเข้าถึง (Accessibility) และการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย (Collaboration) ตลอดจนทฤษฎีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากร สำหรับบทความส่วนนี้จะเป็นการหยิกยกกรณีศึกษาของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเพื่อเป็นวิธีการเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของบุคลากรที่เป็นรูปธรรมและนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพขององค์กร

๒.๑ สภาที่ปรึกษาคืออะไร?

หากเริ่มต้นจากคำนิยามของคำว่า ‘สภาที่ปรึกษา’ หรือ ‘คณะกรรมการที่ปรึกษา’ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหลากหลายและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาทำงานร่วมกันเพื่อระดมความเห็นและให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ แก่คณะผู้บริหารผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและนโยบายขององค์กรเพื่อเป็นการเติมเต็มศักยภาพการทำงานของคณะผู้บริหารให้สามารถบรรลุผลตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น^(๑๔) เพราะถึงแม้ผู้บริหารจะมากด้วยความสามารถเพียงใด ย่อมต้องมีภารกิจบางประการที่อยู่นอกเหนือความถนัดของผู้บริหาร การมีคณะที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ คอยช่วยให้คำแนะนำในเชิงวิชาการ ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการตัดสินใจของคณะผู้บริหารและทำให้นโยบายที่จะใช้ขับเคลื่อนองค์กรสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการได้ตรงจุดยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงอาจสรุปบทบาทหลักของสภาที่ปรึกษาได้ว่าเป็นฝ่ายสนับสนุนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คำปรึกษา และความเห็นอย่างตรงไปตรงมา ต่อนโยบายของผู้บริหาร โดยมีได้มีอำนาจในการควบคุม ตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย เฉกเช่นเดียวกับผู้บริหารนั่นเอง

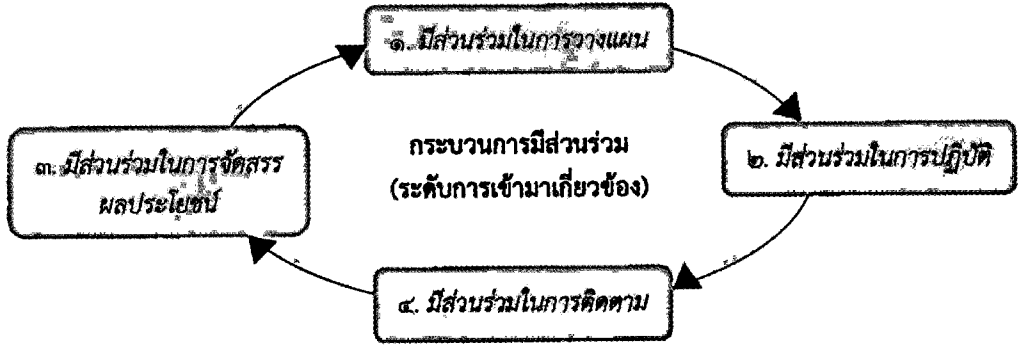
^(๑๔) U.S. Department of Education. (2008, April). *Building an Effective Advisory Committee*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <https://educationnorthwest.org/sites/default/files/factsheet21.pdf> (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, กุมภาพันธ์ ๑๙).

๒.๒ ทำไมถึงควรจัดให้มีสภาที่ปรึกษา?

สภาที่ปรึกษาเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำงานใกล้ชิดกับคณะผู้บริหารที่คอยให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนช่วยผู้บริหารติดตามและประเมินผลภายหลังการประกาศใช้นโยบายต่าง ๆ ทั้งเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความรู้ความสามารถและเป็นที่น่าเชื่อถือและยอมรับของบุคลากรในองค์กร จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาที่ปรึกษาเปรียบเสมือนมือขวาของคณะผู้บริหารซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนองค์กรให้ไปในทิศทางที่ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร ดังนั้นบทบาทของสภาที่ปรึกษาในฐานะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่คณะผู้บริหารจึงเห็นเป็นประจักษ์อยู่แล้วว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารองค์กรอย่างไร นอกจากนี้ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาในองค์กรยังเป็นอุบายอย่างหนึ่งที่จะผลักดันให้บุคลากรจำนวนไม่น้อยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรอย่างแท้จริง เนื่องจากสภาที่ปรึกษาจะเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนบุคลากรในระดับต่าง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามาร่วมทำงานกับคณะผู้บริหารจึงเป็นพื้นที่ที่รวมบุคลากรที่มีความสามารถในด้านต่าง ๆ ไว้ด้วยกัน และมีบรรยากาศของการทำงานร่วมกันเป็นทีมของบุคลากรทุกระดับในองค์กร (collaborative working environment) ซึ่งเอื้อให้เกิดการสื่อสารระหว่างผู้บริหารและบุคลากรที่ใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (productive communication) และเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่าง ๆ ทั้งในส่วนของผู้บริหารและของบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนนโยบายที่มีความซับซ้อนและมีความสำคัญต่อการเดินหน้าขององค์กร

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาในองค์กร เมื่อนำมาเทียบเคียงกับทฤษฎีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทความข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเป็นวิธีการที่จะสามารถก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในชั้นที่ ๓ ระดับการเข้ามาเกี่ยวข้อง^(๑๔) ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในชั้นนี้ จะทำให้สมาชิกของสภาที่ปรึกษาได้มีส่วนร่วมในการทำงานกับผู้บริหารในชั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

^(๑๔) Organizing Engagement. (2020). *Spectrum of Public Participation*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <https://organizingengagement.org/models/spectrum-of-public-participation/> (วันที่สืบค้นข้อมูล : ๒๕๖๕, กุมภาพันธ์ ๒๐).



Source คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (ก.พ.ร. ปม.)

๒.๓ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้นแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการยุคใหม่

จากภาพรวมของสภาที่ปรึกษาที่กล่าวไว้ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงลักษณะบทบาทหน้าที่ และประโยชน์ของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาว่าจะสามารถก่อประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรได้อย่างไร และเพื่อให้เห็นถึงประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษา ผู้เขียนขอหยิบยกตัวอย่างการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้ให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษาแก่รัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ซึ่งหมายถึงการกระจายการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐออกเป็น ๓ ส่วน คือการใช้ อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ เพื่อให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กร ใช้อำนาจของตนแยกต่างหากจากกันอย่างเป็นอิสระ โดยไม่แทรกแซงกันระหว่างองค์กร สำหรับการบริหารงานของฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารนั้น ตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า ‘สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ’ (National Economic and Social Advisory Council, NESAC) ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๙ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ และมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ ซึ่งกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้เพื่อประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานบางส่วนแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐทั่วไป เนื่องด้วยเจตนาที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศอย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความโปร่งใสเป็นสำคัญ จึงทำให้การจัดโครงสร้างของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมด ๙๙ คน ซึ่งเป็นตัวแทนมาจากกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ จำนวน ๕๐ คน และจากกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔๙ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ ทั้งหมดนี้ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยตรงแต่ล้วนมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขาอาชีพ และในการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาและเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะคำนึงถึงการกระจายบุคคลตามสายงาน อาชีพ เพศ และต้องเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีภูมิปัญญาอย่างแท้จริง^(๑๖) จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีลักษณะโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในสภาอย่างทั่วถึง^(๑๗) นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติยังจัดให้มีคณะทำงานย่อยอีก ๑๓ คณะ ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรับผิดชอบงานเฉพาะด้านครอบคลุมทั้งงานด้านคมนาคม เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

^(๑๖) พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓.

^(๑๗) รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (๒๕๔๙). *สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แนวคิดโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ การดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการพัฒนา*. (หน้า ๒๙ - ๓๑).

ดูภาพ

จากที่ผู้เขียนกล่าวไว้ข้างต้น อาจสรุปได้ว่าลักษณะพิเศษของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีดังนี้

'ด้านโครงสร้าง'	สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีโครงสร้างของสมาชิกสภา ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนของภาคประชาชนอย่างน้อย ๕ ภาคส่วน คือ (๑) ภาครัฐ (๒) ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจ (๓) ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (๔) ภาคประชาชนหรือภาคชุมชนพื้นฐานรากหญ้า และ (๕) ภาคนักวิชาการ โดยมีได้มีคณะบุคคลจากฝ่ายบริหารเข้ามาร่วมทำงานในสภา
'ด้านกระบวนการ'	สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีกระบวนการที่สนับสนุนให้ประชาชนในหลากหลายสาขาอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจและสังคม พร้อมกับดำเนินงานในลักษณะร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและร่วมปฏิบัติงาน เพื่อสะท้อนปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริงของประชาชน จากนั้นจึงประมวลทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปปรับเป็นนโยบายและแผนต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมต่อไป

นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ ที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการได้สร้างผลงานไว้มากมาย อาทิ การให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศ แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น^(๑๔) สิ่งเหล่านี้เป็นหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ความสำเร็จของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ว่าความเห็นของตัวแทนประชาชนที่ร่วมกันคิดได้ถูกนำมาพิจารณาและประกาศใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล และเป็นการยืนยันถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม ด้วยปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นตลอด ๑๖ ปี ของการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งปัญหาเรื่องความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของประชาชนต่อฐานะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าเป็นองค์กรอิสระที่เข้ามาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีหรือการมีข้อพิพาทภายในสภาที่ปรึกษาฯ อันกระทบต่อชื่อเสียงของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ

^(๑๔) รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิจารณ์ภาวรณ. (๒๕๔๙). *สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แนวคิดโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ การดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการพัฒนา.* (หน้า ๓๓).

และสังคมแห่งชาติ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องมาจากจำนวนของสมาชิกสภาที่ปรึกษาที่มีจำนวนมากและมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ จึงทำให้กระบวนการระดมความเห็น และนำเสนอข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีใช้ระยะเวลาอันนานและส่งผลให้ในบางครั้ง ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกนำเสนอล่าช้าเกินไป ไม่ทันเวลาที่คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาในประเด็นปัญหานั้น ๆ โดยเฉพาะในวาระพิจารณาเร่งด่วน ซึ่งการมาถึงที่ล่าช้าของข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ เป็นผลทำให้ข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่ได้รับการพิจารณาและปรับใช้เป็นนโยบายจึงไม่สามารถช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีได้จริงในบางกรณี ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้เป็นสาเหตุให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องยุติบทบาทลงตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๑/๒๕๕๙ เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมืองและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙

แม้ปัจจุบันสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะยุติบทบาทไปแล้ว เนื่องด้วยเหตุผลด้านนโยบายของรัฐบาล แต่ด้วยหลักการสำคัญของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เน้นการบริหารราชการด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและด้วยบทบาทในฐานะเป็นฝ่ายสนับสนุนให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีตลอด ๑๖ ปีของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถือเป็นต้นแบบแนวทางที่สำคัญยิ่งต่อการนำมาพัฒนาจัดตั้งสภาที่ปรึกษาศาลยุติธรรมตลอดจนคณะกรรมการที่ปรึกษาในหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ ด้วยแนวความคิดของผู้เขียนที่เห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียควรได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายที่จะเกี่ยวข้องกับพวกเขาเหล่านั้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้เขียนจึงเห็นว่าโครงสร้างและกระบวนการทำงานซึ่งมีลักษณะพิเศษ ตลอดจนปัญหาและข้อท้าทายของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเหมาะสมที่จะนำมาศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาสภาที่ปรึกษาศาลยุติธรรมต่อไป

ติดตามอ่านบทความ การพัฒนาองค์กรผ่านการมีส่วนร่วม : แนวคิดการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาศาลยุติธรรม (ตอนที่ ๒) ได้ในดุลพินิจเล่มถัดไป

